

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la instal·lació de càmeres de videovigilància en àrees de recollida de residus del municipi

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, en què s'adjunta còpia de l'acord del Ple, referent a la sol·licitud d'autorització per a la instal·lació de càmeres de videovigilància en les àrees de recollida de residus del municipi, amb l'objectiu de poder exercir la corresponent potestat sancionadora.

En concret, el Ple de l'Ajuntament acorda la instal·lació de 7 càmeres de videovigilància, una per cada àrea de recollida de residus existent al municipi, amb l'objectiu de poder exercir la potestat sancionadora, i acorda *“sol·licitar les preceptives autoritzacions i/o informes al Departament d'Interior, a la Comissió de Videovigilància i a l'Agència de Protecció de Dades.”*

Analitzada la consulta, que s'acompanya de còpia de la Memòria de l'Alcaldia de l'Ajuntament en relació amb la instal·lació de càmeres de videovigilància en les àrees de recollida d'escombraries, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

El Ple de l'Ajuntament acorda la instal·lació de 7 càmeres de videovigilància, una per cada àrea de recollida de residus existent al municipi, amb l'objectiu de poder exercir la potestat sancionadora respecte actes incívics consistents en abocaments fora dels contenidors d'escombraries i en abocaments de residus en contenidors diferents als que corresponen pel tipus de residu.

La Memòria relativa a la instal·lació de les càmeres de videovigilància que acompanya a la consulta, exposa que l'Ajuntament ha constatat que en les àrees de recollida d'escombraries s'hi aboquen materials fora dels contenidors, o en contenidors on no pertoca. S'afegeix que els residus impropis (abocats en contenidors inadequats) generen un encariment dels cànon de recollida que l'Ajuntament ha de satisfer, que els abocaments fora dels contenidors generen recollides extraordinàries, i que en definitiva aquestes actuacions incíviques suposen un perjudici econòmic.

La Memòria afegeix que el municipi no disposa de policia municipal i que la majoria d'actes d'aquest tipus queden impunes. També aporta informació sobre les característiques tècniques de la instal·lació de les 7 càmeres de videovigilància, i adjunta un plànol amb vista aèria del municipi, en què s'indiquen els set punts (amb el nom del carrer corresponent) en què es situen les àrees de recollida de residus. La Memòria explica que les càmeres tenen alimentació solar incorporada i transmissió de dades via Wifi, i que funcionaran les 24 hores del dia, ja que incorporen visió nocturna. S'afegeix que funcionaris de la Corporació, adscrits a l'àrea de Secretaria Intervenció, visualitzaran les imatges.

Segons la Memòria, es vol enregistrar els indrets on s'aturen els vehicles de les persones infractores, davant dels contenidors, per tal d'identificar-les a través de les matrícules dels vehicles. S'explica que les càmeres només enfocaran aquest indret, i que la resta de la via pública és irrellevant als efectes desitjats. La Memòria considera que les dades que es tractaran són adequades, pertinents i no excessives, com són les matrícules dels vehicles que estacionin davant de les àrees de recollida, i que el tractament respon a finalitats determinades, explícites i legítimes (inspecció i sanció en relació amb conductes incíviques sancionades en l'ordenança reguladora de la recollida de deixalles al municipi).

La Memòria considera que la proposta resulta ajustada al principi de proporcionalitat, ja que la instal·lació del sistema de videovigilància és susceptible d'aconseguir l'objectiu, és a dir, al vigilància, inspecció i sanció de les conductes incíviques descrites, i que no existeix una altra mesura possible més moderada per aconseguir aquest propòsit amb igual eficàcia. Així, l'Ajuntament considera que la proposta és la solució més ponderada i equilibrada, derivant-se més beneficis o avantatges per a l'interès general que perjudicis sobre altres béns o valors en conflicte.

III

Exposada la consulta en aquests termes, cal dir que la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), defineix com a dada personal "*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*". Afegeix l'article 5.1.f) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (en endavant, RLOPD), que és dada de caràcter personal "*qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables*".

En aquest sentit, el RLOPD aclareix que és persona identificable, "*qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats*" (article 5.1.o) del RLOPD).

En la mesura que a través de la instal·lació d'un sistema de videovigilància es permeti la identificació directa o indirecta de persones físiques –sigui perquè es capta la imatge d'una persona física o perquè es capten imatges dels vehicles que circulen per les àrees de recollida d'escombraries i s'identifica la persona mitjançant la matrícula-, s'estarà produint un tractament de dades (article 3.c) de la LOPD), necessàriament subjecte al compliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals.

Fem avinent que, pel que fa específicament al tractament de dades personals en el context de la videovigilància, cal tenir en compte la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància (DOGC núm. 5322, de 19.02.2009).

La pertinença o no d'utilitzar un determinat sistema de videovigilància, des de la perspectiva de la protecció de dades, ha de respondre a una valoració i una ponderació prèvies de l'Ajuntament, que ha de tenir en compte, entre d'altres, l'afectació dels drets dels ciutadans i el correcte compliment del principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

La utilització de càmeres o sistemes de videovigilància ha de respectar els principis de qualitat i de finalitat (article 4 de la LOPD). En aplicació d'aquests principis, només es poden captar i tractar dades a través de sistemes de videovigilància per a finalitats determinades, explícites i

legítimes. En l'article 2.e) de la Instrucció 1/2009, es fa referència a les finalitats de vigilància o el control en edificis, instal·lacions, vehicles o altres espais públics o privats, per raons de seguretat pública o privada, control del trànsit, control laboral, assegurament del funcionament normal de determinats serveis públics, control dels hàbits, la conducta o l'estat de les persones o per altres raons anàlogues. És en el context d'aquestes finalitats, que es pot situar la legitimitat d'un sistema de videovigilància com el que és objecte de consulta.

En el cas que ens ocupa, en la valoració respecte la instal·lació d'un sistema de videovigilància en set àrees de recollida de residus, situades en diferents punts del municipi, l'Ajuntament ha de considerar si es dóna compliment al principi de legitimitat, que exigeix disposar del consentiment de les persones afectades, o comptar amb una habilitació suficient en una norma amb rang de llei (article 6 de la LOPD i article 5 de la Instrucció 1/2009).

Per la informació de què es disposa, i vist el plànol que s'adjunta, les set càmeres del sistema de videovigilància es situarien en set carrers o camins del municipi (...). Per tant, sembla clar que el sistema de videovigilància es situaria a la via pública, i permetria la captació d'imatges, tant de les persones que circulen pels carrers del municipi on es situen els abocadors, com dels vehicles en què viatgen.

La Memòria explica que *“es tindrà especial cura en dirigir les càmeres en els indrets on aquests vehicles es veuen obligats a estacionar o aturar-se (just davant els contenidors de residus), de manera que només enfoquin aquest indret i pel fet que la resta de via pública és irrellevant als efectes desitjats”*.

Ara bé, tenint en compte el plànol aportat, així com el nombre d'àrees afectades (fins a set àrees de via pública del municipi) i el conjunt d'informació de què es disposa, no sembla que la captació d'imatges de la via pública hagi de ser merament incidental en el cas que ens ocupa, sinó principal.

Per tant, partim de la base que el sistema de videovigilància objecte de consulta suposarà la captació i tractament d'imatges de persones i vehicles a la via pública.

Com disposa l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009, esmentada, no es considera legítima *“la captació d'imatges de persones a la via pública, llevat que la duguin a terme les forces i els cossos de seguretat d'acord amb la seva normativa específica. La captació incidental d'imatges de la via pública per a la vigilància d'edificis o instal·lacions només resulta legítima si resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici o la instal·lació”*.

Per tant, cal concloure, en primer lloc, que atès que el sistema de videovigilància comportarà, si ens atenim a la informació disponible, la captació d'imatges de persones i de vehicles en la via pública, en base a la normativa de protecció de dades no hi ha habilitació suficient que permeti a l'Ajuntament instal·lar el dit sistema a la via pública, ja que aquest tipus de videovigilància l'ha de dur a terme necessàriament un cos policial.

IV

Segons disposa l'article 2.3.e) de la LOPD, es regeixen per les seves disposicions específiques, i pel que preveu especialment, si s'escau, la LOPD, els tractaments de dades procedents d'imatges i sons obtinguts mitjançant la utilització de videocàmeres per les Forces i Cossos de Seguretat, d'acord amb la legislació sobre la matèria.

La referència a la legislació específica cal entendre-la feta, bàsicament, a la Llei Orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització per les Forces i Cossos de Seguretat

Ciudadana en llocs públics (en endavant, LOV), desplegada a Catalunya pel Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la generalitat i de les policies locals de Catalunya, i per l'Ordre de 29 de juny de 2001, de regulació dels mitjans pels quals s'informa de l'existència de videocàmeres fixes instal·lades per la policia de la Generalitat i les policies locals de Catalunya en llocs públics.

Segons l'article 1 de la LOV, citada:

*“La presente Ley regula la utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la **seguridad pública**.”*

Segons disposa l'article 3.2 de la LOV:

“Las instalaciones fijas de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Corporaciones Locales serán autorizadas por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de que se trate, previo informe de una Comisión cuya presidencia corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la misma Comunidad. La composición y funcionamiento de la Comisión, así como la participación de los municipios en ella, se determinarán reglamentariamente.”

Segons l'article 7.1 del Decret 134/1999, citat, la instal·lació amb caràcter fix i l'ús dels dispositius de gravació per part de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra i de les policies locals requereix l'autorització administrativa prèvia, que atorgarà el director general d'Administració de Seguretat (Direcció General d'Administració de Seguretat –DGAS-, segons l'article 47.1.j) i la disposició addicional tercera del Decret 320/2011, de 19 d'abril, de reestructuració del Departament d'Interior). A això cal afegir que aquesta autorització s'atorga previ l'informe a què es refereix l'article 3.1 de la LOV, que en el cas de Catalunya correspon a la Comissió de Control de Dispositius de Videovigilància (articles 3 a 6 del Decret 134/1999).

En definitiva, la normativa de videovigilància policial (LOV), estableix que la instal·lació d'un sistema de videovigilància en la via pública només resulta legítima si la realitzen les forces i cossos de seguretat. Atès que, com apunta el propi Ajuntament, el municipi no disposa de policia local, l'Ajuntament tampoc no podria actualment instal·lar un sistema de videovigilància a la via pública en base a les previsions de la normativa de videovigilància policial.

A més, la videovigilància en la via pública ha de tenir, en base al marc normatiu esmentat, una finalitat de vetllar per la seguretat pública (art. 1 LOV) o, si escau, de control del trànsit (disposició addicional 8ª LOV), finalitats que no es donen en el cas que ens ocupa. Segons l'Ajuntament, la finalitat del sistema de videovigilància és el control d'unes zones (abocadors de deixalles) per evitar la comissió d'actes incívics contra una ordenança municipal i poder imposar, si escau, sancions administratives d'infraccions a una ordenança municipal. Així, per la informació aportada, la finalitat de la videovigilància, en el cas examinat, no té a veure ni amb el control del trànsit, ni tampoc amb la seguretat pública.

En conseqüència, el fet que no concorre en el cas plantejat una finalitat de vetllar per la seguretat pública ni de control del trànsit, tampoc no faria viable l'habilitació legal del sistema de videovigilància previst, no només perquè el municipi no disposa d'un cos de policia (que és a qui li correspondria en tot cas articular un sistema de videovigilància amb finalitats de control de seguretat pública o de trànsit), sinó perquè la videovigilància en la via pública ha de tenir per objecte la seguretat pública o, si escau, el control del trànsit.

Finalment, fem esment que, segons l'article 5.1.f) de la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada LSP, la instal·lació i el manteniment d'aparells, equips, dispositius i sistemes de seguretat connectats a centrals receptores d'alarmes o a centres de control o de videovigilància, és una activitat de seguretat privada.

Partint de la base que la legislació atribueix als cossos de policia la videovigilància en la via pública (art. 1 LOV), l'article 42 de la LSP estableix un supòsit excepcional a la regla general de prohibició de la captació i gravació d'imatges a la via pública i espais públics per entitats diferents a les forces i cossos de seguretat. En concret, el seu apartat 2 disposa que:

“No se podrán utilizar cámaras o videocámaras con fines de seguridad privada para tomar imágenes y sonidos de vías y espacios públicos o de acceso público salvo en los supuestos y en los términos y condiciones previstos en su normativa específica, previa autorización administrativa por el órgano competente en cada caso. (...)”.

Així, per a que la captació d'imatges de persones en llocs públics, oberts o tancats, per entitats diferents a les forces i cossos de seguretat, es pugui considerar legítima, caldrà que es doni el supòsit de l'article 42.2 de la LSP, i que es faci en els termes i condicions previstos en la normativa específica. Aquesta possibilitat restaria sotmesa a les condicions que es puguin establir i, en concret, a l'autorització prèvia de l'òrgan competent. Val a dir que l'article 42.2 de la LSP no ha tingut encara un desenvolupament normatiu que permeti concretar quins serien aquests els termes i condicions, si bé l'article 42.6 de la LSP disposa que *“En lo no previsto en la presente ley y en sus normas de desarrollo, se aplicará lo dispuesto en la normativa sobre videovigilancia por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.*

V

Qüestió diferent seria que el sistema de càmeres de videovigilància s'instal·lés en espais tancats i delimitats, que no siguin la via pública.

A tall d'exemple, si un dels punts de recollida de residus es troba situat en un determinat espai municipal que no sigui una via pública o lloc de pas (un aparcament o alguna dependència, pati o annex d'un edifici municipal, per exemple) on els ciutadans puguin dipositar les deixalles, en aquest cas l'Ajuntament podria instal·lar càmeres de videovigilància sense haver de sotmetre's als requisits de la normativa reguladora de la videovigilància policial a què s'ha fet referència, sempre que es doni compliment a la normativa de protecció de dades (LOPD, RLOPD i Instrucció 1/2009).

En concret, seria necessari que l'Ajuntament elaborés i aprovés, mitjançant una disposició de caràcter general, un fitxer per a recollir les dades personals (art. 20 LOPD i 52 i ss. del RLOPD) i que posteriorment es notifiqués al Registre de Protecció de Dades d'aquesta Autoritat.

Es fa avinent que en el procés d'aprovació del fitxer s'hauria d'elaborar una Memòria on es recullin, acompanyats de la informació gràfica corresponent, tots els aspectes previstos a l'article 10 de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, esmentada:

“a) Òrgan, organisme o entitat responsable: concreció de la persona responsable del fitxer, de les persones operadores del sistema de videovigilància, com també, si escau, de la persona responsable de la instal·lació i del seu manteniment.

b) Justificació de la legitimitat de la captació i dels tractaments posteriors que es prevegin: cal fer constar si es compta amb el consentiment dels afectats o, si no és el cas, quin dels apartats de l'article 6.2 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter

personal, i si escau altra normativa aplicable, concorre en el cas concret, a efectes de legitimar el tractament de les imatges i les veus.

c) Justificació de la finalitat i de la proporcionalitat del sistema, d'acord amb el que estableixen els articles 6 i 7 d'aquesta Instrucció.

d) Dades personals tractades: cal concretar si s'enregistrarà també la veu i si la finalitat comporta, previsiblement, la captació d'imatges que revelin dades personals especialment protegides o d'altres que exigeixin un nivell mitjà o alt de seguretat.

e) Ubicació i camp de visió de les càmeres: cal fer referència a la ubicació i orientació de les càmeres. En especial, quan es tracti de càmeres a l'exterior, cal fer constar si en un radi de 50 metres hi ha centres de salut, centres religiosos, de culte o seus de partits polítics o centres educatius on assisteixin menors. També cal fer referència als espais que entrin dins el camp de visió de les càmeres.

f) Definició de les característiques del sistema. En aquest apartat cal especificar:

Nombre total de càmeres que formen el sistema.

Condicions tècniques de les càmeres i d'altres elements.

Si les càmeres disposen de ranures o connexions per a dispositius d'emmagatzemament extern.

Si les càmeres són fixes o mòbils.

Si es capten imatges en un pla fix o mòbil.

Si es disposa de la possibilitat d'obtenir primers plans en el moment de la captació o un cop enregistrades les imatges.

Si les imatges es visionen directament o només s'enregistren, amb accés limitat a determinats supòsits previstos en la Memòria.

Si la captació, i si escau l'enregistrament, es fa de manera continuada o discontinua.

Si les imatges es transmeten.

Previsions relatives als mecanismes d'identificació i de dissociació per atendre l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.

Quan es gravi la veu, també cal especificar la distància a què es pot enregistrar.

g) Deure d'informació: cal incloure una referència al nombre i l'emplaçament dels cartells informatius, com també als altres mitjans addicionals d'informació, per tal d'acreditar el compliment del deure d'informació.

h) Període per al qual s'instal·la el sistema i període de conservació de les imatges.

i) Mesures previstes per avaluar els resultats del funcionament del sistema i la necessitat del seu manteniment.

j) Mesures de seguretat: concreció del nivell de seguretat exigible i descripció de les mesures de seguretat aplicades.

Com ha quedat dit, l'Ajuntament ha aportat una Memòria en la que es recullen determinades informacions sobre el sistema de videovigilància, com ara alguna característica tècnica o la previsió d'enregistrar de forma contínua, les 24 hores del dia.

Algunes informacions ja aportades podrien ser pertinents als efectes de la Memòria de l'article 10 Instrucció 1/2009. Ara bé, l'Ajuntament hauria de completar la informació aportada amb la resta d'informacions i detalls tècnics de les càmeres i de l'enregistrament que exigeix l'article 10 de la Instrucció 1/2009.

Això, sens perjudici del compliment de la resta de principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals, en els termes previstos a l'LOPD i la Instrucció 1/2009, entre d'altres, el deure d'informació per part de l'Ajuntament (article 12 Instrucció 1/2009). Cal recordar la importància d'informar adequadament els afectats (article 3.e) LOPD) respecte la instal·lació de sistemes de videovigilància, als efectes de fer-los saber que la seva imatge està essent captada, per tal que puguin exercir els seus drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició (ARCO), si ho consideren oportú. Tal i com exposa la Instrucció, en el cas que l'Ajuntament instal·lés un sistema de videovigilància en espais de recollida de residus tancats i delimitats, i no en la via pública, caldria aportar informació detallada, inclosa informació gràfica, sobre el compliment del deure d'informació (arts. 10.1.g) i 10.2 Instrucció 1/2009).

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen, es fan les següents,

Conclusions

Atès que el sistema de videovigilància comportarà, vista la informació disponible, la captació d'imatges de persones i de vehicles en la via pública, la normativa de protecció de dades (LOPD) no dóna habilitació suficient a l'Ajuntament per instal·lar el dit sistema a la via pública, que han de dur a terme necessàriament les forces i cossos de seguretat.

Atès que el municipi no disposa de policia local, l'Ajuntament tampoc no podria actualment instal·lar el sistema de videovigilància a la via pública en base a les previsions de la Llei orgànica 4/1997, de videovigilància (LOV).

Per tal que la captació d'imatges de persones en llocs públics, oberts o tancats, per entitats diferents a les forces i cossos de seguretat, es pugui considerar legítima, caldrà que es doni el supòsit de l'article 42.2 de la Llei de seguretat privada (LSP), i que es faci en els termes i condicions previstos en la normativa específica.

En el cas que l'Ajuntament instal·lés un sistema de videovigilància en espais de recollida de residus tancats i delimitats, i no en la via pública, caldria donar compliment als principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals en els termes previstos a l'LOPD i la Instrucció 1/2009.

Barcelona, 15 de febrer de 2016